

Irena Głuszyńska

NIEMCY WOBEC PROPOZYCJI REFORMY RADY BEZPIECZEŃSTWA ONZ

Wstęp

Koniec zimnej wojny zmusił państwa do debaty nad porządkiem międzynarodowym i wywołał dyskusję na temat reformy ONZ. Od pewnego czasu w różnych gremiach, zarówno polityków, jak i ekspertów, toczą się bardzo ożywione dyskusje na temat przyszłego kształtu ONZ. Szczególne ich nasilenie widać od lat 90.

Obserwując przebieg tych dyskusji, zauważyć można zgodność stanowisk – nikt nie kwestionuje potrzeby przeprowadzenia gruntownej reformy ONZ. Argumentów uzasadniających takie stanowisko pada wiele, m.in. że zmieniły się bardzo realia międzynarodowe, wzrosła liczba państw, zmienił się układ między nimi oraz cała globalna geopolityka. Głębokie przemiany zaistniały również w gospodarce światowej. ONZ jako powszechna i uniwersalna organizacja międzynarodowa ma wiele zadań do spełnienia. Przed społecznością międzynarodową pojawiają się nowe wyzwania, zagrożenia i problemy globalne, więc konieczne jest usprawnienie funkcjonowania tej organizacji, tak aby była zdolna sprawniej i skuteczniej reagować na potrzeby państw członkowskich.

Po zakończeniu zimnej wojny nastąpiły istotne zmiany w stosunkach międzynarodowych. System międzynarodowy zmienił się z bipolarnego na unipolarny i, wraz z nim, zmienił się stosunek poszczególnych państw do ONZ – różnie jest przez nie postrzegana. Zmianie uległy rola i miejsce Niemiec w systemie Narodów Zjednoczonych. Niemcy włączyły się do dyskusji na temat reformy ONZ, szczególnie są zainteresowane stałym miejscem w Radzie Bezpieczeństwa. Reformie ONZ poświęcono wiele dokumentów, duża ich część dotyczy zmian w Radzie Bezpieczeństwa ONZ.

Niemcy w tej dyskusji zajmują ważną pozycję. Na ich obecne stanowisko duży wpływ ma ewolucja miejsca, które zajmują w całym systemie ONZ.

Jak postrzegana jest obecnie ONZ?

Obecnie ONZ nie jest uważana za głównego gwaranta międzynarodowego ładu i bezpieczeństwa – tę funkcję po zakończeniu zimnej wojny przejęły Stany Zjednoczone. ONZ znalazła się obecnie na peryferiach polityki bezpieczeństwa wielkich mocarstw, natomiast najistotniejsze znaczenie dla wszystkich państw ma legitymizująca funkcja ONZ. Chociaż w tej kwestii wiele się zmieniło, bo – jak twierdzi R. Kagan – po ataku na World Trade Center 11 września 2001 r. w systemie międzynarodowym nastąpił przełom. Od tego momentu Stany Zjednoczone przestały samoograniczać się w wykorzystywaniu swej potęgi do obrony żywotnych interesów Ameryki, zagrożonych terroryzmem czy rozprzestrzenianiem się broni masowego rażenia¹. Następstwem tego przełomu była druga wojna iracka. Pojawił się wówczas podział między Stanami Zjednoczonymi a państwami Unii Europejskiej. Po zakończeniu zimnej wojny państwa te, niedawni sojusznicy Stanów Zjednoczonych, straciły możliwość kontroli Stanów Zjednoczonych – które z kolei przestały interesować się sprawami bezpieczeństwa Europy.

Jak twierdzi R. Kagan, państwa Unii Europejskiej z determinacją odmawiając w Radzie Bezpieczeństwa ONZ zgody Stanom Zjednoczonym na zaatakowanie Iraku, nie tyle broniły zasad zawartych w Karcie ONZ czy uprawnień Rady, co odmawiały Stanom Zjednoczonym prawa rozpoczynania wojny bez zgody Europy². Osiągnięcie przez Stany Zjednoczone pozycji hegemonicznej wywołało reakcję innych mocarstw, które postanowiły utworzyć koalicję przeciwwagi. Dla Francji, Niemiec, Rosji czy Chin Rada Bezpieczeństwa jest gwarantem powstrzymującym samowolę Stanów Zjednoczonych. Według Kagana, Rada Bezpieczeństwa, główny organ ONZ odpowiedzialny za międzynarodowy pokój i bezpieczeństwo, została sprowadzona do roli instrumentu państw Unii Europejskiej w powstrzymywaniu potęgi Stanów Zjednoczonych i to instrumentu dość nieporęcznego³.

Czy jednak w obliczu nowych zagrożeń Stany Zjednoczone będą samowystarczalne? Jak twierdzi M. Hirsch, główny komentator międzynarodowy „Newsweeka”, przeciwstawianie rzekomo konkretnego interesu narodowego Ameryki „iluzorycznym interesom społeczności międzynarodowej”, jak to czyni Condoleezza Rice, nie ma sensu. Bez uznania się za część społeczności międzynarodowej Ameryka nie ma szans wygrania wojny z terrorem⁴. Wcześniej, w świecie bipolarnym, ta legitymizacja miała swoje uzasadnienie, chociaż wówczas wytworzyły się pewne precedensy, których skutki odczuwalne są do dziś. To rozwój doktryny interwencji humanitarnej

¹ J. Ciechański, *Plus ça change, plus c'est la même chose. Wizje ONZ po zimnej wojnie*, [w:] *Porządek międzynarodowy u progu XXI wieku*, red. R. Kuźniar, Warszawa 2005, s. 123.

² R. Kagan, *America's Crisis of Legitimacy*, „Foreign Affairs” 2004, March–April, s. 72.

³ J. Ciechański, *op. cit.*, s. 124.

⁴ M. Hirsch, *Bush and the World*, „Foreign Affairs” 2002, September–October, s. 31.

przyczynił się do osłabienia funkcji legitymizacyjnej Rady Bezpieczeństwa⁵. Już wcześniej zaczęła się wykształcać nowa formuła suwerenności, która przesuwa akcent z przywileju nietykalności państwa na jego obowiązki względem własnych obywateli oraz innych państw – tzw. „warunkowa suwerenność”, która jest w sprzeczności z zasadą suwerennej równości państw oraz z zasadą nieinterwencji w ich sprawy wewnętrzne. Mimo tych zmian, Rada Bezpieczeństwa nadal pozostaje formalnie jedynym organem władnym decydować o legalności użycia siły zbrojnej w stosunkach międzynarodowych⁶.

ONZ w sprawach pokoju i bezpieczeństwa nadal pełni ważną rolę, pomimo że, wbrew wcześniejszym oczekiwaniom, nie stała się światowym żandarmem reagującym na każdy poważny konflikt. Wręcz przeciwnie, w działaniach na rzecz bezpieczeństwa widoczny jest rozwój nowych, nawet alternatywnych wobec ONZ form współpracy i działania na rzecz bezpieczeństwa. Wzrasta aktywność organizacji regionalnych wspieranych przez Radę Bezpieczeństwa, która proponuje i realizuje podział obowiązków i odpowiedzialności za pokój i bezpieczeństwo międzynarodowe⁷. Organizacje regionalne uczestniczą w różnych formach działalności ONZ na rzecz utrzymania pokoju z upoważnienia Rady Bezpieczeństwa. Jedną z form są operacje pokojowe, prowadzone przez ONZ od 1956 r. – ich znaczenie nie uległo zmianie⁸. Utrzymanie tej funkcji obecnie jest wręcz konieczne. Po zakończeniu zimnej wojny operacje tego rodzaju zaczęto coraz częściej rozmieszczać między stronami konfliktów wewnątrzpaństwowych oraz zwiększono zakres ich uprawnień o funkcje cywilne. Obecnie powierza się im również odbudowywanie administracji ogólnokrajowej czy powołanie władz demokratycznych. ONZ ma więc wiele do zrobienia w dziedzinach, którymi mocarstwa nie zajmują się lub którymi przestały się interesować.

Po zakończeniu zimnej wojny mocarstwa przestały interesować się konfliktami peryferyjnymi, określanymi mianem sierot. Wcześniej były one wykorzystywane w konflikcie Wschód–Zachód, były terenem rywalizacji międzyblokowej. Obecnie, gdyby nie ONZ, mogłyby one być ignorowane⁹. Konflikty te są bardzo poważnym problemem międzynarodowym. ONZ ma ważną rolę do spełnienia przy rozwiązywaniu problemów globalnych, zarówno podejmując działania na rzecz uświadamiania społeczności międzynarodowej ich istoty, rozmiarów i potencjalnego zagrożenia, jak też mobilizowania wszystkich państw do podejmowania konkretnych działań w celu ich eliminowania. Takich problemów, które powszechnie nazywane są „problemami bez paszportów”, jest coraz więcej.

ONZ w chwili obecnej z pewnością nie spełnia wszystkich oczekiwań i nadziei, jest jednak organizacją, która podlega powolnej transformacji i ewolucji, jest także organizacją w istotny sposób wpływającą na kształt ładu międzynarodowego. Karta ONZ jest uznawana za quasi-konstytucję całej społeczności międzynarodowej.

⁵ J. Ciechański, *op. cit.*, s. 125.

⁶ *Ibidem*, s. 141.

⁷ I. Popiuk-Rysińska, *Regionalizm a system bezpieczeństwa zbiorowego Narodów Zjednoczonych po „zimnej wojnie”*, „Sprawy Międzynarodowe” 2003, nr 1, s. 91.

⁸ Pierwowzorem takich operacji jest UNEF, rozmieszczona w 1956 r. na Synaju.

⁹ J. Ciechański, *op. cit.*, s. 141.

Zasady zawarte w art. 2 Karty ONZ są nie tylko zasadami ONZ, lecz zasadami, na których opiera się funkcjonowanie całej społeczności międzynarodowej, ponieważ są to również normy powszechnego prawa międzynarodowego. Na przykład zakaz groźby i użycia siły (art. 2, ust. 4) jest normą bezwzględnie obowiązującą – *ius cogens*. Zgodnie z uregulowaniem Konwencji wiedeńskiej o prawie umów międzynarodowych z 1969 r., w art. 53

[...] pod imperatywną normą powszechnego prawa międzynarodowego rozumie się normę przyjętą i uznaną przez międzynarodową społeczność za normę, od której żadne odstępstwo nie jest dopuszczalne i która może być zmieniona tylko późniejszą normą powszechnego prawa międzynarodowego, mającą ten sam charakter. Tak więc norma taka nie może być zmieniona poprzez sprzeczne z nią działania jednego czy kilku państw. Dla zmiany niezbędna jest powszechna zgoda¹⁰.

Dlatego zakaz groźby i użycia siły oraz prawo do indywidualnej i zbiorowej obrony nie mogą być zastąpione koncepcją wojny i obrony prewencyjnej, ponieważ jest ona sprzeczna z normami powszechnego prawa międzynarodowego. Koncepcja ta została sformułowana przez Stany Zjednoczone po 11 września 2001 r. i zastosowana w Iraku. Ostatnio powołuje się na nią również Izrael w kontekście walki z terroryzmem palestyńskim¹¹. Pomimo podziału społeczności międzynarodowej po interwencji wojskowej Stanów Zjednoczonych i Wielkiej Brytanii w Iraku bez zgody Rady Bezpieczeństwa ONZ, jest ona nadal istotnym elementem nowego ładu międzynarodowego i również z tego względu reforma ONZ staje się niezbędna.

Jakie miejsce zajmują Niemcy w ONZ?

Niemcy nie od początku były członkiem ONZ. Wniosek o członkostwo złożyły za równo NRF, jak i NRD 22 czerwca 1973 r. na sesji Zgromadzenia Ogólnego ONZ. Uzyskał on akceptację – oba państwa niemieckie zostały członkami ONZ 18 września 1973 r., jako 133 i 134 członek ONZ¹². Było to możliwe dzięki istotnym zmianom, jakie dokonały się w RFN zarówno w polityce wewnętrznej, jak i zagranicznej. Ważnym elementem zmienionej polityki zagranicznej było uznanie NRD w zawartym Układzie Zasadniczym NRD–RFN z 21 grudnia 1972 r. oraz normalizacja stosunków RFN z Polską, uznanie polskiej granicy zachodniej, jak również czterostronne porozumienie w sprawie Berlina Zachodniego. Wydarzenia te w istotny sposób wpłynęły na stosunki międzynarodowe. RFN od samego początku angażowała się w działalność ONZ. Niemieccy dyplomaci zajmowali ważne stanowiska w organach ONZ, m.in. w 1980 r. Ruediger von Wechmar z RFN był przewodniczącym Zgromadzenia Ogólnego ONZ, natomiast w 1987 r. funkcję tę powierzono Peterowi Florin z NRD. Oba państwa były wybrane również na niestałych członków Rady Bezpieczeństwa. RFN

¹⁰ J. Symonides, *Normatywne teorie ładu międzynarodowego po zimnej wojnie*, [w:] *Porządek międzynarodowy u progu XXI wieku...*, s. 101.

¹¹ Idem, *Narody Zjednoczone wobec wyzwań i zagrożeń XXI wieku*, „Stosunki Międzynarodowe” 2004, nr 3-4, s. 30.

¹² G. Unser, M. Wimmer, *Die Vereinten Nationen*, Bonn 1975, s. 117.

w latach 1977–1978 i 1987–1988, natomiast NRD w latach 1980–1981. Po zjednoczeniu Niemcy dwukrotnie, w latach 1995–1996 oraz 2003–2004, zostały wybrane na niestałego członka Rady Bezpieczeństwa ONZ.

Po zjednoczeniu Niemcy jeszcze bardziej i wszechstronnie zaangażowały się w prace na rzecz ONZ. Funkcję dyrektora Światowego Programu Ochrony Środowiska (UNEP) powierzono Klausowi Toepflerowi, K. T. Paschke został zastępcą Sekretarza Generalnego ONZ do spraw reformy finansów, natomiast gen. mjr M. Eisele został pełnomocnikiem Sekretarza Generalnego ONZ do spraw planowania i logistyki misji pokojowych ONZ.

RFN od samego początku była bardzo poważnym płatnikiem ONZ, jej regularne wpływy do budżetu ONZ stale wzrastały. Porównując rok 1973 z 1985 oraz 1995, kształtowało się to następująco: 6,8%, 8,08% i 8,93%. RFN była czwartym pod względem wielkości płatnikiem do budżetu ONZ przed zjednoczeniem Niemiec, a po zjednoczeniu trzecim. Dla porównania, składki NRD w 1973 r. wynosiły 1,3% a w 1989 r. 1,28%¹³. Od wysokości składki zależy procentowy udział wyższych urzędników w Sekretariacie ONZ – dla Niemiec wynosi on 16% (dla porównania: dla USA to 44%, natomiast dla Japonii 12%).

Niemcy zaangażowały się również w rozwój infrastruktury ONZ na terenie Niemiec, przekazując dla różnych instytucji ONZ budynki w Bonn, Berlinie czy Hamburgu. W Berlinie utworzono Biuro Komisarza ds. Mniejszości Narodowych, w Hamburgu Międzynarodowy Trybunał Morza, natomiast w Bonn znalazło swą siedzibę wiele biur i instytucji ONZ zajmujących się m.in. ochroną środowiska naturalnego, pomocą rozwojową, ochroną praw człowieka – łącznie jest to około 30 biur i innych siedzib ONZ¹⁴.

Niemcy zaangażowane są również finansowo i organizacyjnie w misje pokojowe ONZ oraz świadczenie pomocy rozwojowej dla państw słabo rozwiniętych i zacofanych. Od 1994 r. dopuszczalny jest udział oddziałów Bundeswehry w misjach pokojowych poza granicami NATO, z tym że każdorazowo konieczna jest zgoda Bundestagu. W misjach tych bierze również udział wielu specjalistów, lekarzy, inżynierów i doradców niemieckich. Na terenie Niemiec organizowanych jest wiele ważnych i prestiżowych konferencji międzynarodowych. Została m.in. zorganizowana konferencja pokojowa w Petersbergu pod Bonn w grudniu 2001 r. w celu przywrócenia pokoju i stabilizacji w Afganistanie po klęsce talibów¹⁵.

Ten widoczny wzrost zaangażowania ze strony zjednoczonych Niemiec na rzecz ONZ w płaszczyźnie finansowej, organizacyjnej i kadrowej przekłada się również na dążenie do uzyskania silniejszej pozycji w zreformowanej Radzie Bezpieczeństwa ONZ.

¹³ *Ibidem*, s. 130.

¹⁴ E. Cziomer, *Polityka zagraniczna Niemiec. Kontynuacja i zmiana po zjednoczeniu ze szczególnym uwzględnieniem polityki europejskiej i transatlantycznej*, Warszawa 2005, s. 3.

¹⁵ *Ibidem*, s. 184.

Stosunek wybranych państw do ONZ i jej reformy

Włączając się do ogólnej dyskusji nad przyszłością ONZ, należy uwzględnić zmiany, jakie dokonały się w stosunkach międzynarodowych po zakończeniu zimnej wojny. Zmieniło się również podejście poszczególnych państw do ONZ. Różnie postrzegana jest zarówno sama ONZ, jak i jej przyszły kształt, a jest to zależne w dużym stopniu od pozycji, jaką zajmuje czy chce zajmować dane państwo na arenie międzynarodowej.

W przypadku Niemiec, które żywo uczestniczą w dyskusji nad ONZ, reforma ONZ jest priorytetem. Niemcy jako członek ONZ wykazują się dużą aktywnością, a w zreformowanej ONZ widzą szansę na wzmocnienie swojej pozycji w stosunkach międzynarodowych¹⁶.

Zdecydowanie inne podejście do ONZ obserwujemy w ostatnich latach ze strony USA. W Stanach Zjednoczonych dość marginalnie traktuje się ONZ w dokumentach programowych wytyczających strategię polityki zagranicznej USA, które ukazują się przy okazji inauguracji prac każdej nowej administracji amerykańskiej albo w związku z wydarzeniami międzynarodowymi, uznawanymi za przełomowe¹⁷.

Już za prezydentury B. Clintona ONZ spychana była na margines. Widoczne to było np. w wystąpieniu S. Bergera, w którym podsumowywał osiągnięcia prezydenta w zakresie polityki zagranicznej USA i zastanawiał się nad możliwością pogodzenia rosnącej potrzeby kolektywnego działania w skali globalnej w związku z nowymi zagrożeniami i niedoskonałością ONZ jako głównego instrumentu działania w skali globalnej¹⁸.

W tamym okresie zwracano uwagę na konieczność reformy ONZ jako instytucji wyręczającej USA. Widziano konieczność reformy zarówno instytucjonalnej, jak i funkcjonalnej. Natomiast C. Rice oraz Robert Zoellick, przedstawiając republikańską wizję polityki zagranicznej USA w 2000 r., wskazali na to, jaka ONZ nie powinna być, aby nie utrudniała realizacji amerykańskich interesów. C. Rice podkreśliła, że ONZ może być forum promocji interesów USA. Twierdziła przy tym, że jedynym gwarantem światowego pokoju i stabilności po zimnej wojnie są Stany Zjednoczone, które nie mogą rozpraszać swojej potęgi angażując się na przykład w interwencje humanitarne, mogą to czynić tylko wtedy, gdy wymaga tego amerykański interes narodowy, a wówczas zrobią to nawet bez zgody ONZ¹⁹. Stany Zjednoczone dopuszczają możliwość wykorzystania ONZ do realizacji swoich celów narodowych, lecz w ograniczonym zakresie.

Nie jest to pogląd odosobniony, gdyż Stany Zjednoczone z dużym sceptycyzmem podchodzą w ogóle do instytucji międzynarodowych.

¹⁶ *Ibidem*, s. 185.

¹⁷ J. Ciechański, *op. cit.*, s. 134.

¹⁸ S. R. Berger, *A Global Policy for the Global Age*, „Foreign Affairs” 2000, November–December, s. 37.

¹⁹ C. Rice, *Promoting the National Interest*, „Foreign Affairs” 2000, January–February, s. 47–54; J. Ciechański, *op. cit.*, s. 136.

Instytucje międzynarodowe, takie jak ONZ, NATO, Bank Światowy, GATT czy Międzynarodowy Fundusz Walutowy zostały stworzone dzięki dużemu zaangażowaniu Stanów Zjednoczonych, funkcjonują one w miarę sprawnie, przynosząc niekwestionowane korzyści. To jednak USA wciąż się od swoich instytucjonalnych wytworów dystansują, pomimo że służą ich interesom. Być może świadomość, że nie ma lepszej drogi na okiełznanie niektórych niesfornych mocarstw, takich jak Chiny czy Rosja i wtłoczenie ich w instytucjonalne ramy Rady Bezpieczeństwa ONZ, jest wystarczająco przekonującym argumentem, aby Stany Zjednoczone zaczęły doceniać rolę ONZ we współczesnym świecie.

Z państw europejskich swoją wizję reformy ONZ mają Włochy, które są zwolennikami rozwiązań multilateralnych. Wierzą w wielostronność jako instrument pokojowych rozwiązań sytuacji kryzysowych na świecie, są zwolennikami uczynienia z ONZ organizacji silniejszej i skuteczniej stawiającej czoła problemom i wyzwaniom globalnym. Sprzeciwiają się zwiększaniu liczby stałych członków w Radzie Bezpieczeństwa. Takie rozwiązanie, ich zdaniem, nie zwiększy reprezentatywności Rady, ale wręcz przeciwnie – zostawi na uboczu ważne regiony: świat arabski, islamski oraz wpłynie negatywnie na proces decyzyjny. Sprawí, że kluczowe decyzje dotyczące bezpieczeństwa będą posiadały mniejszą legitymizację²⁰. Włochy proponują, aby w poszczególnych regionach świata grupy regionalne miały prawo wybierać niestałych członków Rady Bezpieczeństwa. Wówczas państwo czasowo wybierane odpowiadałoby politycznie wewnątrz grupy regionalnej za działania podejmowane w Radzie. Poczucie odpowiedzialności i zasada rotacji, według Włochów, to jedyny sposób uczynienia Rady Bezpieczeństwa bardziej demokratyczną i skuteczną²¹.

Propozycje reform ONZ

Dyskusja dotycząca reformy ONZ toczyła się na sesjach Zgromadzenia Ogólnego. W zgłaszanych propozycjach i raportach proponowano zmiany instytucjonalne, reformy finansów, organizacji ochrony praw człowieka, operacji pokojowych. Jednym z ważnych zagadnień była reforma Rady Bezpieczeństwa i systemu bezpieczeństwa zbiorowego. Podstawą poważniejszej dyskusji stała się propozycja przewodniczącego Zgromadzenia Ogólnego ONZ, ambasadora Malezji, Ismaila Razali, zgłoszona 20 marca 1997 r. Proponował on zwiększenie Rady Bezpieczeństwa z 15 do 24 członków: stałych z 5 do 10, a niestałych z 10 do 14. Wśród stałych członków dwóch reprezentowałyby kraje rozwinięte, a trzech kraje rozwijające się. Natomiast członkowie niestali wybierani byłiby jak dotąd przez Zgromadzenie Ogólne co dwa lata. Kolejnym jego ciekawym rozwiązaniem było to, aby stałych członków wybierać razem, proponował również niekorzystanie przez nich z prawa weta. Propozycja ta nie wzbudziła większego zainteresowania i nie doczekała się realizacji. Natomiast wśród państw aspirujących do statusu stałego członka w Radzie Bezpieczeństwa w poszczególnych regionach geograficznych rozgorzały dyskusje. W Europie zaczę-

²⁰ F. Frattini, *Reforma ONZ nie dla wybranych*, „Gazeta Wyborcza”, 01.10.2004, s. 11.

²¹ *Ibidem*.

ły rywalizować ze sobą Niemcy i Włochy, w Azji Japonia, Indie, Pakistan, w Afryce Egipt, Republika Południowej Afryki i Nigeria. Dotychczasowi stali członkowie nie byli zainteresowani owymi dyskusjami i planowanymi zmianami, a bez ich zgody dyskusje owe traciły sens. Reformie ONZ wiele uwagi poświęcił Sekretarz Generalny ONZ Kofi Annan.

Szczególnym wydarzeniem stał się szczyt milenijny ONZ w 2000 r. – przyjęta została wówczas Deklaracja Milenijna. Deklaracja wyznaczała kierunki działań, które miały usprawnić działalność ONZ, zawierała podstawowe wartości, które będą miały istotne znaczenie w XXI w. W listopadzie 2003 r. powołany został Panel Wysokiego Szczebla ds. Zagrożeń, Wyzwań i Zmiany²². Panel ten składa się z szesnastu członków pod przewodnictwem Ananda Panyarachuna z Tajlandii. Raport panelu został przekazany Sekretarzowi Generalnemu i ogłoszony 2 grudnia 2004 r. Zawierał on analizę zagrożeń i wyzwań stojących przed społecznością międzynarodową oraz określał zadania stojące przed ONZ. W raporcie przedstawiono też ocenę istniejących instrumentów i mechanizmów, łącznie z głównymi organami ONZ. Autorzy szeroko przeanalizowali kwestie dotyczące pokoju i bezpieczeństwa, proponowali również reformę Rady Bezpieczeństwa. Ostateczna wersja została opublikowana w pełnym brzmieniu 21 marca 2005 r. i przyjęta na 60. sesji Zgromadzenia Ogólnego ONZ w 2005 r. W raporcie powyższym wiele uwagi poświęcono reformie Rady Bezpieczeństwa proponowano powiększenie jej składu do 24 członków.

Przewidziane zostały dwa warianty,

- 1) pierwszy proponował zachowanie dotychczasowych pięciu stałych członków z prawem weta i wprowadzenie sześciu nowych stałych bez prawa weta oraz trzech niestałych. Liczba członków Rady Bezpieczeństwa zwiększyłaby się o dziewięciu nowych członków,
- 2) drugi wariant proponował utrzymać dotychczasowych pięciu stałych członków Rady Bezpieczeństwa z prawem weta oraz wprowadzić jednego niestałego i ośmiu nowej kategorii, niestałych rotacyjnych, wybieranych na cztery lata z możliwością reelekcji²³.

Najbardziej sporną kwestią w toczącej się wokół tych propozycji dyskusji było wprowadzenie nowych stałych członków do Rady Bezpieczeństwa z prawem weta czy bez prawa weta. Spośród dotychczasowych stałych członków USA i Chiny są przeciwnie powiększaniu Rady Bezpieczeństwa o stałych członków²⁴. Wśród propozycji reform zgłoszonych w ONZ jest także ta, zgłoszona przez ministra spraw zagranicznych Polski, Włodzimierza Cimoszewicza, który przemawiając 15 września 2002 r. na 57. sesji Zgromadzenia Ogólnego ONZ, zaproponował opracowanie „Nowego Aktu Politycznego dla Narodów Zjednoczonych w XXI w.” Znalazły się w nim propozycje dotyczące wspólnych działań wobec nowych globalnych wyzwań i zagrożeń. W 2003 r. Polska przedstawiła memorandum rządu dotyczące Nowego Aktu Politycznego dla Narodów Zjednoczonych.

²² Tekst dostępny na: www.un.org/secureworld.

²³ *Reform des Sicherheitsrates. Die Vorgeschichte*, www.d-uno/reformSR-Vorgeschichte.html.

²⁴ *Vorschlaege fuer eine Reform der UNO*, „Neue Zuercher Zeitung”, 04.12.2004.

Argumenty Niemiec uzasadniające potrzebę reformy Rady Bezpieczeństwa

Rząd RFN przedstawił szereg argumentów, w których prezentuje swoje stanowisko na temat reformy ONZ, dotyczących przede wszystkim reformy Rady Bezpieczeństwa.

W sprawach związanych z utrzymaniem międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa Rada Bezpieczeństwa jest organem, który ma duże uprawnienia. Może podejmować decyzje wiążące wszystkie państwa członkowskie, jeżeli chodzi o użycie odpowiednich środków, koniecznych do utrzymania lub przywrócenia pokoju i bezpieczeństwa oraz gdy istnieje potrzeba wysłania misji pokojowych i zastosowania sankcji przewidzianych art. 41 i 42 Karty ONZ. Takich uprawnień nie posiada Zgromadzenie Ogólne.

Rząd Niemiec zwraca uwagę na konieczność zapewnienia reprezentatywności Rady Bezpieczeństwa, aby jej decyzje były w większym stopniu respektowane. Rada Bezpieczeństwa była reformowana, ale obecnie już nie jest reprezentatywna. Od 1945 r. pojawiło się ponad 140 nowych państw i, w przeciwieństwie do 1965 r., zakończył się konflikt Wschód–Zachód. W tym konflikcie inną rolę odgrywały państwa w regionie Azji, Afryki czy Ameryki Łacińskiej. Państwa Południa domagają się, aby Rada Bezpieczeństwa dopasowała się do nowych realiów, dlatego należy przywrócić jej reprezentatywność. W gronie państw starających się o stałe miejsce w Radzie są Niemcy, Brazylia, Japonia i Indie, a powinna dołączyć jeszcze reprezentacja państw afrykańskich. Wówczas reprezentowane byłyby sprawiedliwie wszystkie regiony geograficzne²⁵.

Zwraca się uwagę na fakt, że podejmowane przez Radę Bezpieczeństwa decyzje dotyczyły w głównej mierze konfliktów w krajach rozwijających się. To właśnie głównie do państw Południa kierowane są misje pokojowe ONZ i środki dyplomatyczne w celu rozwiązywania konfliktów. Padają głosy, że w obecnym składzie Rady pozycja państw Północy jest wyraźnie dominująca. Rząd RFN zwraca na ten fakt uwagę i, jego zdaniem, zapewnienie państwom Południa stałego miejsca w Radzie Bezpieczeństwa przyczyni się do zwiększenia jej efektywności. Państwa te będą bardziej zainteresowane wykonywaniem decyzji, gdy zostaną aktywnie zaangażowane w prace Rady Bezpieczeństwa²⁶.

Rząd RFN zdecydowanie opowiada się za gruntowną reformą ONZ. ONZ jako organizacja wyróżnia się bowiem wieloma cechami, które zapewniają jej szczególną pozycję w systemie stosunków międzynarodowych. Jest organizacją powszechną, uniwersalną, wraz z organizacjami wyspecjalizowanymi tworzy system, który we współczesnym świecie wypełnia wiele pożytecznych zadań. Z ONZ należałoby więc uczynić organizację, która odpowiadałaby wyzwaniom XXI w.²⁷

²⁵ *Reform des Sicherheitsrats...*

²⁶ *Ibidem.*

²⁷ *Ibidem.*

Uregulowania dotyczące zmian zawarte w Karcie ONZ

Karta ONZ przewiduje możliwość uchwalania poprawek do Karty. Stają się one prawomocne, gdy zostaną uchwalone przez dwie trzecie członków Zgromadzenia Ogólnego, a następnie ratyfikowane w trybie przewidzianym w odnośnych konstytucjach przez dwie trzecie członków ONZ, wliczając w to stałych członków Rady Bezpieczeństwa (art. 108 Karty ONZ). Dotychczas wprowadzono kilka poprawek, m.in. w 1963 r. uchwalono poprawki do art. 23 i 27 oraz 61. Zwiększona została liczba członków niestałych Rady Bezpieczeństwa z sześciu do dziesięciu, oraz członków Rady Gospodarczo-Społecznej z osiemnastu do dwudziestu siedmiu. Następną poprawkę uchwalono w 1965 r. do art. 109. Na podstawie podjętej wtedy decyzji, zwiększono liczbę potrzebnych głosów do podjęcia decyzji w Radzie Bezpieczeństwa z siedmiu do dziewięciu. Kolejną poprawkę uchwalono w 1973 r. – wprowadzona została do art. 61 – ponownie zwiększono wówczas liczbę członków Rady Gospodarczo-Społecznej do 54.

Ponadto Karta przewiduje możliwość dokonywania rewizji Karty, czyli zmiany o zasadniczym znaczeniu (art. 109 Karty ONZ). Rewizja Karty jest możliwa, gdy zostanie powołana w tym celu specjalna Konferencja Członków ONZ. Decyzję o zwołaniu Konferencji podejmuje Zgromadzenie Ogólne większością dwóch trzecich członków Zgromadzenia Ogólnego oraz uchwałą któregokolwiek z dziewięciu członków Rady Bezpieczeństwa. Każda zmiana Karty zalecona przez Konferencję większością dwóch trzecich głosów uzyska moc prawną, jeżeli będzie ratyfikowana w trybie przewidzianym w ich odnośnych konstytucjach przez dwie trzecie członków Organizacji, włączając w to wszystkich stałych członków Rady Bezpieczeństwa. Procedura taka składałaby się z dwóch etapów, a to rozkłada się w czasie i nie jest łatwym zadaniem.

Pierwszy etap to decyzja podejmowana przez Zgromadzenie Ogólne, w którym zasiadają 192 państwa, reforma musiałaby więc być poparta przez dwie trzecie członków, czyli przez 128 państw.

Drugi etap to przyjęcie zmian w Karcie, jako umowie międzynarodowej, zgodnie z procedurą obowiązującą w strukturach wewnątrzpaństwowych, a to również wymaga czasu. Dodatkowym utrudnieniem jest wymóg ratyfikacji przez dwie trzecie członków ONZ, czyli przez 128 państw, ale w tym jest też konieczność ratyfikacji przez dotychczasowych stałych członków Rady Bezpieczeństwa. Czyli na pierwszym etapie nie ma weta, natomiast w trakcie drugiego etapu Parlamente stałych członków mogą z niego skorzystać, nie wyrażając zgody na ratyfikację.

Dlaczego Niemcy chcą stałego miejsca w Radzie Bezpieczeństwa?

Niemcy starają się, jak większość państw, wzmocnić multilateralizm w stosunkach międzynarodowych, dlatego dogłębna reforma ONZ jest konieczna, aby w unipolarnym systemie międzynarodowym stała się ośrodkiem udzielającym legitymizacji.

Rola Niemiec od 1945 r. diametralnie się zmieniła – z państwa nieprzyjacielskiego, jakim były Niemcy w 1945 r., zostały członkiem ONZ, choć dopiero w 1973 r. Natomiast po zjednoczeniu stały się państwem najbardziej zaangażowanym i, jak wielokrotnie podkreślono, najefektywniejszym w ONZ. Taką też rolę chcą utrzymać Niemcy w nowej ONZ w XXI w., dlatego stałe miejsce w Radzie Bezpieczeństwa dla Niemiec jest konieczne²⁸.

Rząd RFN podkreślał, że Niemcy, jak żadne inne państwo, wnoszą bardzo istotny wkład w prace całego systemu Narodów Zjednoczonych. Nie tylko są trzecim największym płatnikiem, ale angażują się w całokształt działań, które służą realizacji celów ONZ. Duży jest udział Niemiec w misjach pokojowych, w świadczeniach na rzecz rozwoju, w akcjach humanitarnych i innych formach działalności podejmowanych przez tę organizację.

Rząd Niemiec składał deklarację, że stałe miejsce w Radzie Bezpieczeństwa wykorzystalby dla pokojowej i stabilniejszej polityki europejskiej, a to miałoby wpływ na sytuację międzynarodową²⁹.

Powołując się na art. 23 Karty ONZ, dążenia Niemiec do statusu stałego członka są uzasadnione, ponieważ zgodnie z brzmieniem tego artykułu, przy wyborze niestałych członków do Rady Bezpieczeństwa brane są pod uwagę szczególnie zasługi poszczególnych członków w utrzymaniu międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa w realizacji innych celów Organizacji oraz słuszny podział geograficzny³⁰. Kryterium sprawiedliwego podziału geograficznego jest na drugim miejscu. Karta natomiast podkreśla zasługi i zaangażowanie państwa przy realizacji celów ONZ, a zasługi Niemiec są bezsprzeczne. Patrząc na tę kwestię w kontekście ogólnoeuropejskim, należy zauważyć, że państwa Unii Europejskiej są ważną podporą ONZ. Ich wkład do budżetu wynosi 37% budżetu ONZ, w misjach pokojowych brało udział ponad 50 tys. żołnierzy, 50% środków ONZ przeznaczanych na cele rozwojowe pochodzi z UE³¹.

Dodatkowym argumentem, który Niemcy przytaczają, jest zwrócenie uwagi na fakt, że w obecnym składzie Rady Bezpieczeństwa państwa UE mają dwa stałe miejsca i dwa do trzech niestałe, czyli jedną trzecią całego składu Rady. W proponowanej reformie Rady Bezpieczeństwa liczba członków wzrosłaby do 24 lub 25, bo takie są propozycje i wówczas Europie przypadłoby, zgodnie z propozycją, łącznie 6 do 7 miejsc, czyli mniej niż jedna trzecia, a zaangażowanie tych państw w działalność ONZ jest niekwestionowane. Biorąc pod uwagę kryteria stosowane w praktyce, żądania Niemiec są jak najbardziej słuszne³².

Niemcy zgadzają się z większością członków ONZ oraz z Sekretarzem Generalnym, że przystępując do reformy Rady Bezpieczeństwa, należy ją dopracować w szczegółach i rozpatrzyć różne warianty. Jednym z nich jest wzięcie pod uwagę członkostwa w Radzie Bezpieczeństwa całej Unii Europejskiej. Ale twierdzą, że

²⁸ *Ibidem*.

²⁹ *Ibidem*.

³⁰ *Ibidem*.

³¹ *Ibidem*.

³² *Ibidem*.

w tym momencie jest to niemożliwe. Po pierwsze, dlatego że polityka zagraniczna UE jeszcze nie jest na tyle rozwinięta, aby między członkami UE była pełna zgodność, a po drugie, dwóch członków UE musiałoby wówczas zrezygnować ze statusu stałego członka na rzecz całej Unii Europejskiej. Biorąc pod uwagę, że korzystają oni z prawa weta, pomysł ten wydaje się nierealny³³.

Dodatkowym argumentem jest również to, że dotychczas tylko państwa, a nie organizacje międzynarodowe czy jednostki *sui generis*, do jakich należy Unia Europejska, są członkami ONZ³⁴. Ponadto stanowiłoby to precedens, z którego chciałyby skorzystać inne organizacje międzynarodowe. Rząd RFN nie wyklucza w przyszłości możliwości zamiany członkostwa w Radzie Bezpieczeństwa dla Europy na Unię Europejską³⁵. Gdyby Niemcy miały stałe miejsce w Radzie Bezpieczeństwa, podkreśla rząd RFN, wywiązywałyby się z tej roli reprezentując jak najlepiej interesy Wspólnoty i wszystkich państw członków Unii Europejskiej. Zwrócono również uwagę na fakt, że gdyby podchodzić do zagadnienia członkostwa w Radzie Bezpieczeństwa Niemiec czy całej UE z realistycznego punktu widzenia, to korzystniejsza dla Europy jest sytuacja, gdy tylko Niemcy, a nie cała UE zasiadałaby w Radzie. Gdyby to była cała UE, czyli jeden podmiot, Europa miałaby tylko jeden głos przy podejmowaniu decyzji, a gdyby przyjęte zostały Niemcy, to wówczas Europa miałaby trzy głosy³⁶. Co prawda nie ma to znaczenia, gdy chodzi o skorzystanie z prawa weta, ale niewątpliwie słuszną jest uwaga, że trudno byłoby przeforsować członkostwo w Radzie Bezpieczeństwa całej Unii Europejskiej.

Kancelarz G. Schröder uważał, że prawo weta w Radzie Bezpieczeństwa powinno być utrzymane i przysługiwać Niemcom³⁷. Wiele państw uważa, że weto to już anachronizm, które w dobie zwiększającej się demokratyzacji traci swój sens. Jest uważane za element niekonstruktywny i w praktyce służy blokowaniu decyzji³⁸.

Niemcy podkreślają, że dla nich prawo weta nie jest celem samym w sobie, dla nich sprawą najważniejszą jest dążenie do tego, aby Rada Bezpieczeństwa była organem efektywnie działającym, a nie blokującym słuszne decyzje.

Podsumowanie

Z toczącej się międzynarodowej debaty na temat roli i miejsca ONZ we współczesnym świecie, z przedkładanych propozycji i sugestii wysuwanych przez panele i grupy robocze Deklaracji Milenijnej i propozycji przedłożonej przez Sekretarza Generalnego ONZ jednoznacznie wynika konsensus w sprawie potrzeby przeprowadzenia reformy ONZ. Wiele zmieniło się w stosunkach międzynarodowych od zakończenia wojny, zmieniła się również sama ONZ, więc konieczne jest uwzględnienie tego w Karcie ONZ, która w wielu punktach stała się nieaktualna i nie jest

³³ *Ibidem*.

³⁴ M. Shaw, *Prawo międzynarodowe*, Warszawa 2000, s. 149.

³⁵ *Reform des Sicherheitsrates...*

³⁶ *Ibidem*.

³⁷ *Ibidem*.

³⁸ *Ibidem*.

dostosowana do nowych realiów i wyzwań. Kolejne zmiany, i to dosyć istotne, pojawiły się po zakończeniu zimnej wojny – zmienił się układ sił na świecie, a wraz z upadkiem systemu bipolarnego zmienił się stosunek poszczególnych państw do ONZ. Dla Niemiec członkostwo w ONZ stanowi jedną z płaszczyzn budowania prestiżu i pozycji międzynarodowej.

Niemcy od chwili wstąpienia do ONZ w 1973 r. aktywnie włączyły się do działalności tej organizacji, a po zjednoczeniu systematycznie umacniają swoją pozycję w ONZ zarówno w aspekcie finansowym, będąc trzecim co do wielkości płatnikiem do budżetu ONZ, jak też finansując i uczestnicząc w misjach pokojowych ONZ oraz udzielając pomocy humanitarnej i rozwojowej. Od początku lat 90. rząd RFN zabiega o stałe członkostwo Niemiec w Radzie Bezpieczeństwa zarówno ze względów prestiżowych, jak i chęci wzmocnienia swojej pozycji i roli międzynarodowej.

Reforma Rady Bezpieczeństwa niewątpliwie jest konieczna, ale nie będzie to zadanie łatwe, ponieważ nie wyrażają na to zgody wszyscy dotychczasowi stali członkowie Rady Bezpieczeństwa. Dość sceptycznie patrzą oni na aspiracje Niemiec do stałego członkostwa z prawem weta. Ponadto wyraźnie przeciwne temu są również Włochy, ale ich głos ma mniejsze znaczenie. Niemcy skłonne są pójść na kompromis i nawet czasowo zrezygnować z prawa weta, zostając tylko stałym członkiem Rady Bezpieczeństwa. Dążąc do realizacji tego celu, nawiązały współpracę lub dialog z państwami innych regionów, które również ubiegają się o status stałego członka. Bliskie stosunki nawiązały Niemcy z Brazylią, podpisując umowy o współpracy. Wyrazem tego są również wzajemne deklaracje i liczne oświadczenia, w których popierają starania Japonii i Indii o członkostwo w Radzie Bezpieczeństwa. Ta wspólnota interesów połączyła ich chwilowo³⁹. Czy osiągnięcie tego ambitnego celu przez rząd Niemiec będzie możliwe, pokaże najbliższa przyszłość.

Deutschland gegenüber dem Reformvorschlag des VN-Sicherheitsrates Zusammenfassung

Das Ende des „kalten Krieges“ zwang zu einer Debatte über die internationale Ordnung und eine damit verbundene VN-Reform und Änderungen in der VN-Charta. In den internationalen Beziehungen erfolgten wesentliche Änderungen, die benötigen, die UNO an neue Herausforderungen, Gefahren und Probleme, die die internationale Gemeinschaft engagieren, anzupassen. Die UNO und ihre Gestalt werden durch einzelne Staaten unterschiedlich gesehen, je nach der Position, die ein gegebener Staat auf der internationalen Arena einnimmt bzw. einnehmen möchte und was für eine Rolle der UNO in dieser Hinsicht zugeordnet wird. Seit dem VN-Beitritt Deutschlands 1973 wird die Stellung Deutschlands in dieser Organisation immer stärker, indem sich Deutschland in Tätigkeit in verschiedenen Formen engagiert. Von den anderen VN-Mitgliedsstaaten unterscheidet sich Deutschland durch eine hohe finanzielle Einlage, die in das VN-Budget eingezahlt wird und durch nicht obligatorische Einzahlungen; Deutschland unterstützt Friedensmissionen, leistet Entwicklungs- und humanitäre Hilfe und ist in andere VN-Hilfsformen engagiert.

Nach der Vereinigung Deutschlands fing die BRD an, sich für die Stärkung ihrer Stellung und Rolle auf der internationalen Arena um eine feste Mitgliedschaft an dem Sicherheitsrat zu bewerben.

Gegen die feste Sicherheitsratmitgliedschaft Deutschlands ist Italien, das darin eine Gefährdung seiner Interessen sieht. Die Bundesregierung hat auch keine deutliche Unterstützung seitens der USA.

³⁹ Zob.: *Brasilien und Deutschland haben gemeinsame Ziele*, www.d-uno/brasilien.1400299.00.html.

Die bisherigen festen Sicherheitsratmitglieder sind gegen eine übermäßige Erweiterung der Zusammensetzung, denn es würde nach ihrer Behauptung den Verlauf des Entscheidungsprozesses erschweren und dieses Organ noch weniger effektiv machen.

Die sich um eine feste Sicherheitsratmitgliedschaft bewerbenden Staaten schufen die sog. Vierkoalition, der Deutschland, Japan, Indien und Brasilien angehören, diese Staaten unterstützen sich einander und bemühen sich um die Unterstützung seitens der festen Mitglieder.

Einen VN-Reformbedarf sehen alle ein, in der Hinsicht herrscht unter den meisten Staaten ein Konsens, die entscheidende Stimme gehört aber zu den festen Mitgliedern des VN-Sicherheitsrates. Die festen Mitglieder haben aber keine einheitliche und entschiedene Einstellung zu den Reformrichtungen. Die bestehenden Unterschiede wurden nicht ganz überwunden. Dies bedeutet, dass die Reform des Sicherheitsrates nicht so schnell verlaufen wird, wie es vorausgesetzt wird.

Die Vereinten Nationen sind sicherlich keine Einrichtung, die alle Erwartungen erfüllen kann; es ist aber eine Organisation, die kontinuierlich evoluiert und ohne die die Welt weniger sicher und vorsehbar wäre und die Resultate der Tätigkeit aller Organisationen hängen von dem Willen für die Zusammenarbeit und das Zusammenwirken der Mitglieder ab.